



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 20.12.2011
SEK(2011) 1630 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus

liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta

{KOM(2011) 934 lõplik}

{SEK(2011) 1632 lõplik}

Vastutust välistav klausel: käesolev aruanne on siduv üksnes nendele komisjoni talitustele, kes osalesid selle ettevalmistamisel, ning see ei mõjuta komisjoni lõplikku otsust.

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu kodanikukaitset käsitlevad õigusaktid hõlmavad kaht nõukogu otsust, millega kehtestatakse vastavalt ühenduse kodanikukaitse mehhanism¹ ning rahastamisvahend². Mehhanismiga toetatakse ja koordineeritakse liikmesriikide mitterahalise abi (meeskondade, ekspertide ja varustuse) ettevalmistamist ja kasutamist riikides, kes taotleavad rahvusvahelist abi mitmesuguste loodus- või inimtegevuse tagajärjel toimuvate suurõnnetuste korral nii ELis kui ka väljaspool.

Õnnetused juhtuvad järjest sagedamini ning muutuvad üha intensiivsemaks ja komplitseeritumaks. Praegusi õnnetuste ennetamise, nendevastase kaitse ja koordineerimise süsteeme ELi tasandil on vaja kohandada, et tegeleda selliste katsumustega tulemuslikult ja tõhusalt.

Et aidata kõnealust protsessi juhtida, tegi komisjon mõju hindamise. Selle abil uuritakse ELi kodanikukaitsealase koostöö poliitikavalikuid, sealhulgas kõiki eelhindamise tahke kodanikukaitse rahastamisvahendi jaoks selle tulevases kujul.

2. KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Mõju hindamisel osales mõju hindamise juhtrühm, mis hõlmas komisjoni 21 talitust,³ ning abi saadi ka ulatuslikust välisuuringust⁴.

Peamised sidusrühmad on riiklikud kodanikukaitse tegelevad ametiasutused, rahvusvahelised organisatsioonid, ÜRO agentuurid ning hädaolukordade ohjamise ja humanitaarabi valdkonnas tegutsevad organisatsioonid. Korraldati kolm konsultatsiooni sidusrühmadega⁵ ja mitu sidusrühmadele suunatud üritust⁶. Lähtudes mõjuhindamiskomitee arvamusest, vaadati mõju hindamise aruanne läbi, et kajastada kõiki märkusi.

3. KÄSITLETAVAD PROBLEEMID

Praegune kodanikukaitse rahastamisvahend aegub 2013. aasta lõpus. Kodanikukaitse mehhanismi käsitlev otsus on rahastamisvahendiga tihedalt seotud, kuid sellel puudub aegumise tähtaeg. ELi kodanikukaitse mehhanismi ja rahastamisvahendiga seotud meetmeid mõjutab kolm suuremat probleemi: 1) õnnetuste arvu, intensiivsuse ja komplitseerituse pidev suurenemine; 2) praegusest majanduslikust olukorrast tingitud eelarvepiirangud ning

¹ ELT L 314, 1.12.2007, lk 9.

² ELT L 71, 10.3.2007, lk 9.

³ Peasekretariaat, õigustalitus, eelarve peadirektoraat, siseasjade peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat, õigusküsimuste peadirektoraat, kliimameetmete peadirektoraat, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, Teadusuuringute Ühiskeskus, liikuvuse ja transpordi peadirektoraat, energeetika peadirektoraat, regionaalpoliitika peadirektoraat, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat, infoühiskonna ja meedia peadirektoraat, laienemise peadirektoraat, arengu ja koostöö peadirektoraat – EuropeAid, välispoliitika vahendite talitus, Euroopa välisteenistus.

⁴ C lisa.

⁵ Sidusrühmade koosolekud 6. aprillil ja 17. juunil 2011, kummalgi 120 osalejat.

⁶ Kodanikukaitse valdkonnaga seotud peadirektorite kohtumine Budapestis 23.–25. mail 2011.

3) mehhanismi praeguste volitustega seotud süsteemsed piirangud, mis mõjutavad liidu õnnetustele reageerimise tulemuslikkust, tõhusust ja sidusust.

Praegusel mehhanismil on mitu puudust seoses õnnetustele reageerimise, nendeks valmisoleku ja nende ennetamisega:

- (1) reaktiivsed ja ajutised tehnikad piiravad õnnetustele reageerimise tulemuslikkust, tõhusust ja sidusust Euroopas. Praegu ei suuda mehhanism tagada vajaduse korral abi kättesaadavust ega aita hädaolukorra lahendamist tulemuslikult planeerida;
- (2) olulised puudujäägid seoses reageerimisvahenditega, kogused on ebapiisavad, esineb probleeme ajastamisel või jaotamisel. Puudu on väikese tõenäosuse, kuid suure mõjuga õnnetuste korral vajaminevast varustusest, hinnalisest erivarustusest ja nn horisontaalvarustusest;
- (3) piiratud transpordivõimalused ja keerulised menetlused takistavad optimaalset reageerimist: transpordile hea juurdepääsu puudumine võib takistada abi osutamist; ELilt transpordile rahalise toetuse taotlemise menetlusi peetakse kiirete reageerimismeetmete puhul halduslikult koormavateks;
- (4) puudujäägid koolituses ja füüsilises ettevalmistuses: üles on kerkinud seadmete, koostöömenetluste, üksikisikute valmisoleku ja partnerite suutlikkuse usaldamise ühildamatuse probleemid. Ilma ELi abita ei suuda osalevad riigid suurendada oma valmisolekut suurtele piiriülestele sündmustele reageerimiseks;
- (5) ennetustegevuse põhimõtete omavahelise sidususe puudumine: sektoripõhistel ennetamisepõhimõtetel puudub üldine ELi riskijuhtimise raamistik, mille elemendid ühendaksid tulemuslikumalt ennetamise, valmisoleku ja reageerimise.

3.1. Põhistsenaarium

Põhistsenaariumis ei muudeta mehhanismi käsitlevat otsust ning kodanikukaitse rahastamisvahendit uuendatakse selle praegusel kujul. Selle tulemus on reageerimissüsteem, mis ei ole piisavalt tulemuslik vajaduste rahuldamiseks, millel puudub võimalus lõigata majanduslikku kasu reservide parema koondamise teel ning mille puhul ei kasutata ära koostöövõimalusi ennetamise ja valmisoleku parandamiseks.

Komisjon arvab, et ilma edasiste meetmeteta:

- (1) oleks liidusiseseks koostööks saadaval vähem varustust;
- (2) suureneksid transpordiga seotud probleemid ja viivitused;
- (3) ei saavutaks liikmesriigid üksinda piisavat valmisolekut;
- (4) ei oleks ennetustegevusalase koostöö kasutegurid optimaalsed.

3.2. Liidu meetmete ja subsidiaarsuse põhjendus

ELi toimimise lepingu artiklis 196 täpsustatakse liidu kodanikukaitse meetmete õiguslikku alust, et toetada ja täiendada liikmesriikide meetmeid riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil loodus- või inimtegevuse tagajärjel aset leidvate õnnetuste ennetamiseks, nendeks

valmisolekuks ja neile reageerimiseks ning suurendada sidusust rahvusvahelises kodanikukaitsealas töös.

ELi sellealaste meetmete raames aidatakse olukordi lahendada tugeva riikidevahelise toe abil, mis vajab üldist kooskõlastamist ja koordineeritud tegevust riigi tasandist kõrgemal. ELi lisaväärtus tuleneb mastaabisäästust, mis hõlmab näiteks logistikat, transporti, vabatahtlikkuse alusel toimivat vahendite reservi, väheste vahendite paremat kasutamist ning säästlikku ennetustegevust õnnetustele hilisema reageerimise asemel.

4. LÄBIVAATAMISE EESMÄRGID

| Üldeesmärgid | Erieesmärgid |
|---|---|
| Reageerimine 1) Reageerida tulemuslikumalt ja tõhusamalt parema kavandamise ning abi parema kättesaadavuse kaudu | Minna üle reaktiivselt ja ajutiselt kooskõlastamiselt ettekavandatud, -korraldatud ja -arvatavale korrale |
| 2) Käsitleda olulisi puudujääke reageerimissuutlikkuses | Teha kindlaks olulised puudujäägid õnnetustele reageerimise suutlikkuses ja kõrvaldada need kulutasuval viisil |
| Transport 3) Tõhustada suurõnnetustele reageerimist paremate transpordilahenduste abil | (A) Vähendada piiratud logistiliste ja transpordiresursside tõttu tekkinud kitsaskohti (B) Lihtsustada transporti käsitlevaid sätteid ja ühtlustada haldusmenetlusi |
| Valmisolek 4) Toetada ja täiendada osalevate riikide valmisolekut sidusa ELi valmisoleku poliitikaraamistikuga | 1) Ühendada tõhusamalt riiklikud valmisolekusüsteemid suurema sidususe loomise kaudu. 2) Laiendada praeguste ELi valmisolekumeetmete ulatust ning ühendada need paremini riiklike programmidega. 3) Määratleda sõnaselgelt valmisolek kui üks ELi kodanikukaitsealase koostöö eesmärk ning tagada piisav rahastamine. |
| Ennetamine 5) Toetada ja täiendada osalevate riikide õnnetuste riskijuhtimismeetmeid sidusa ELi ennetustegevuse poliitikaraamistikuga | 1) Toetada õnnetuste riskijuhtimise riiklike kavade koostamist. 2) Parandada kogemuste jagamist, edendades ühist arusaamist õnnetuste riskijuhtimistavadest, ning tagada rahalised vahendid parima kaitse saavutamiseks. 3) Siduda omavahel ennetustegevuse põhimõtted. 4) Suurendada ennetamisalast teadlikkust. |

5. HINNATUD VALIKUD JA NENDE MÕJU

5.1. Abi kättesaadavus

2010. aasta teatises katastroofidele reageerimise kohta⁷ teeb komisjon ettepaneku luua *Euroopa hädaolukordadele reageerimise suutlikkus* (osalevate riikide eelnevalt kindlaks määratud reageerimisvahendite vabatahtlik reserv), rajada *hädaolukordadele reageerimise*

⁷ KOM(2010) 600.

keskus, hõlbustada transporti ning kõrvaldada suutlikkusealaseid puudujääke ELi rahastatavate vahenditega. Kõik sidusrühmad avaldavad kindlalt toetust paremale kavandamisele, korraldamisele ja prognoosimisele.

Abi kättesaadavuse poliitikavalikud: 1) vabatahtlikkuse alusel toimiv reserv ilma ELi kaasrahastamiseta; 2) vabatahtlikkuse alusel toimiv reserv ELi piiratud kaasrahastamisega (üksnes kasutuselevõtu kulud); 3) vabatahtlikkuse alusel toimiv reserv ELi suurema kaasrahastamise määraga (mõningane arendustegevus, sealhulgas varustuse soetamine), valmisoleku ja kasutuselevõtu kulud.

1. valikuvõimalus ei mõjuta ELi eelarvet ega too kaasa vajadust õigusakte muuta. See oleks puhtalt poliitiline kohustus ega tagaks piisava varustuse usaldusväärset kättesaadavust jätkusuutlikul moel. 2. valikuvõimalus vähendaks osalevate riikide rahalisi raskusi vahendite reservi andmisel ning muudaks ELi reageerimise ühtsemaks ja vajaduspõhisemaks. See aitaks vältida dubleerimist, suurendaks vastastikust täiendavust, kiirendaks abi osutamist ning suurendaks üldist tõhusust. Osalevate riikide ja ELi halduskoormus oleks väike. Hinnanguline eelarvemuudatus on 9 miljonit eurot aastas. 3. valikuvõimaluse mõju on võrreldav 2. valikuvõimalusega ning see parandaks veelgi ELi õnnetustele reageerimise tulemuslikkust ja tõhusust, kuna see aitaks kiiremini luua hästi toimiva reservi.

Üldiselt on 2. ja 3. valikuvõimalus tulemuslikkuse ja tõhususe seisukohast paremad, kusjuures 3. valikuvõimaluse kasutegurid on veelgi märgatavamad.

5.2. Oluliste puudujääkide kindlakstegemine ja kõrvaldamine

2010. aasta teatises tuuakse välja erinevad viisid reageerimissuutlikkuse puudujääkide kõrvaldamiseks, kusjuures üks võimalus on jaotada ELi rahastatud vahendeid üle kogu ELi ja võtta need kasutusele sarnaselt vabatahtlikkuse alusel toimiva reservi vahenditega. Kui vahendeid ei ole vaja ELi operatsioonideks, siis saaks neid haldav osalev riik kasutada neid riigisiseseelt.

Oluliste puudujääkide poliitikavalikud: 1) puudujääkide kõrvaldamine osalevates riikides ilma ELi kaasrahastamiseta; 2) puudujääkide kõrvaldamine osalevates riikides ELi kaasrahastamisega; 3) puudujääkide kõrvaldamine ELi tasandi vahendite abil.

1. valikuvõimalus ei tekitaks ELi eelarvele olulisi kulutusi, kuid ka selle tulemuslikkus oleks piiratud. Osalevate riikide vahel ebaühtlaselt jaotunud finantskoormus ja hüved võivad tekitada pingeid. 2. valikuvõimalus kõrvaldaks puudujääke tulemuslikult ja tõhusalt ning aitaks jagada varustust, kehtestades õiglasema ja sidusama mudeli liikmesriikide vahel koormuse (osalise) jagamise ja finantspiirangute vähendamise kaudu. 3. valikuvõimalus on väga tulemuslik, võimaldades ELil kõrvaldada kindlakstehtud puudujääke õigeaegselt ja kulutasuvalt vastavalt eelarvehahendite kättesaadavusele. Suurem mõju ELi eelarvele oleks subsidiaarsuse tõttu küsitav.

2. valikuvõimalus näib olevat eriti sobiv vahendite jaoks, millega reageeritakse väikese tõenäosuse ja suure mõjuga riskidele; 3. valikuvõimalus sobiks kõikidele osalejatele kasutoovate horisontaalvahendite jaoks, eriti siis, kui mõju eelarvele on väike.

5.3. Transport

Poliitikavalikud transpordiks vajalike piiratud logistika- ja rahaliste vahendite jaoks: 1) süsteemi toimimine lõpetatakse; 2) poliitikat ei muudeta; 3) ELi maksimaalse

kaasrahastamise suurendamine transpordi kõige prioriteetsemate vajaduste jaoks; 4) ELi maksimaalse kaasrahastamise suurendamine kogu transpordi valdkonnas.

1. valikuvõimalus takistaks kodanikukaitse eesmärkide saavutamist ja jäetakse seepärast kõrvale. 2. valikuvõimalus tugineb tasuta eralahendustele ja selle puhul pakuvad osalevad riigid üksteisele transporti. 3. ja 4. valikuvõimalus vähendaksid transpordi rahastamisega seotud takistusi. 3. valikuvõimalus muudaks üldise reageerimise vajadustepõhiseks. 3. ja 4. valikuvõimaluse puhul jääks välispartnerite halduskoormus tõenäoliselt samaks. 4. valikuvõimalusega kaasneb risk, et väikesed transpordikulud võiksid soodustada mittevajaliku kauba kasutuselevõtmist ning seega eelistatakse 3. valikuvõimalust.

Poliitikavalikud ühtlustatud haldusmenetluste saavutamiseks: 1) poliitikat ei muudeta; 2) lihtsustamine.

1. valikuvõimaluse puhul võtab komisjon ette lihtsustamise ilma õigusakte läbi vaatamata. 2. valikuvõimalus hõlmab õigusaktide läbivaatamist ning vähendab eeldatavasti veelgi ELi ja osalevate riikide halduskulusid ning aitab märkimisväärselt kaasa eesmärkide saavutamisele. Kuna 1. valikuvõimalust ei peeta piisavaks oluliste paranduste saavutamisel, eelistatakse 2. valikuvõimalust.

5.4. Valmisolek

Sidusrühmad väljendasid üldist rahulolu praeguse koolituse ja füüsilise ettevalmistusega. Mõni tegi ettepaneku nende ulatust laiendada. Varases etapis heideti kõrvale valikuvõimalused kehtestada siduvad õigusaktid, siduvad standardid või kvaliteedimärgid, sest ELi toimimise lepingu artikli 196 õiguslik alus välistab ühtlustamise.

Poliitikavalikud: 1) mittesiduvad suunised koolituse ja füüsilise ettevalmistuse jaoks ilma kodanikukaitse rahastamisvahendi kulutuste taset muutmata; 2) üldine ELi valmisoleku poliitikaraamistik ilma õiguslikult siduvate säteteta, lisaks ELi rahastamine koolitusvõrgustiku ja muude meetmete loomiseks; 3) ELi toetus kodanikukaitsealasele koolitusele muudetakse sõltuvaks sellest, kuidas osalevate riikide koolituskeskused täidavad teatavaid miinimumnõudeid.

1. valikuvõimalus: mittesiduvad ELi suunised, mis põhjustaksid tõenäoliselt erinevusi osalevate riikide valmisolekutasemes, ei oleks tulemuslikud. Majanduslik, keskkonna- ja sotsiaalne mõju, sealhulgas halduskoormus, oleks piiratud, kuna osalevad riigid rakendaksid üksnes oma standardeid.

2. valikuvõimalus: kuna osalevad riigid on eri valmisolekutasemel, oleks mittesiduvate ELi suuniste rakendamisel kulukusele ja tulemuslikkusele erinev mõju. Kui antakse ELi rahalist toetust, siis kantakse kulud (osaliselt) ELi eelarvest.

3. valikuvõimalus: suurem tulemuslikkus ja tõhusus reageerimisoperatsioonidel, millesse kaasatakse mitu osalevat riiki, saavutatakse ühiste põhimõtete, teadmiste, parema koostalitlusvõime ja suurema ressursireservi kaudu. Kulud ELi tasandil seoses koolitusvõrgustiku loomisega on piiratud. Rakenduskulud osalevates riikides on seotud õppekavade standarditega. Avaliku ja erasektori halduskoormus võib olla märkimisväärne, sest standarditest kinnipidamine ja nõuete täitmine toovad tõenäoliselt kaasa suured lisakulud aruandluse vallas.

Võrreldes 1. valikuvõimalusega oleksid 2. ja 3. valikuvõimaluse kasutegurid tulemuslikkuse ja ELi lisaväärtuse osas suuremad. 3. valikuvõimaluse puhul oleks tulemuslikkus ja sidusus paremad kui 2. valikuvõimaluse puhul, kuid sidusrühmad jäid selle suhtes kahtlevale seisukohale.

5.5. Ennetamine

Sidusrühmad on nõus, et ennetamismeetmed peavad moodustama integreeritud osa tasakaalustatud lähenemisviisist, millega edendatakse ELi kodanikukaitset.

Poliitikavalikud: 1) uusi ELi õigusakte ei koostata, koostatakse üksnes suunised ennetustegevuse riiklike miinimumstandardite ja riiklike riskijuhtimiskavade kohta, kaasrahastamise tase jääb samaks; 2) ELi üldine poliitikaraamistik ennetustegevuseks ilma siduvate suunisteta, kuid koos ELi täiendava riskijuhtimiskavade rahastamisega; 3) riiklike riskijuhtimiskavade koostamise tähtaja kindlaksmääramine liikmesriikidele; riskijuhtimiskavadele lisatakse komisjoni suunised.

1. valikuvõimalusest võib tuleneda riskijuhtimiskavade ja ennetustegevuse miinimumstandardite erinev rakendamine ning üldist suurt ennetusstandardit ELis ei saavutata.

2. valikuvõimalus põhjustaks suuniste kiirema rakendamise eeldusel, et osalevad riigid taotleavad ELi rahastamist. Kulud sõltuvad iga riikliku süsteemi arengust. Täiendava aruandlusega seotud halduskulud oleksid väiksed või tähtsusetud. Majanduslik, keskkonna- ja sotsiaalne mõju oleks suurem kui 1. valikuvõimaluse puhul.

3. valikuvõimalusega kaasneb püsiv ja õiglane lähenemisviis kogu ELis, kuigi rakendamist võidakse edasi lükata õigusloomeprotsessi pikkuse tõttu. Halduskoormus on väike.

Kui 1. valikuvõimalus toob kaasa ebapiisava tulemuslikkuse ja sidususe, siis 2. ja 3. valikuvõimalus oleksid tulemuslikkuse, tõhususe ja sidususe vaatepunktist kasulikud. 2. valikuvõimalus võimaldaks kiiremat rakendamist, samas kui 3. valikuvõimalusest võiks keskpikas perspektiivis tuleneda riskijuhtimiskavade sidusam rakendamine, kuid peamised sidusrühmad jäid selle suhtes kahtlevale seisukohale.

6. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Mõju hindamisel tehakse ettepanek, et õigusakti ettepanekusse lisatakse järgmised järeldused. Reageerimise jaoks on olulised vabatahtlikkuse alusel toimivat vahendite reservi (abi kättesaadavus, 3. valikuvõimalus) ning ELi rahastatavat varustust (olulised puudujäägid, 2. valikuvõimalus) käsitlevad tegurid ja põhimõtted, viitega rakenduseeskirjadele. Transpordi puhul tehakse mõju hindamisel ettepanek vaadata läbi mõningad praegused õigussätted, et suurendada ELi maksimumrahastamist transpordioperatsioonide jaoks ning lihtsustada haldusmenetlusi. Ennetamise ja valmisoleku valdkonnas tehakse ettepanek luua üldine ELi poliitikaraamistik ja koostada komisjoni suunised. Kaaluda tuleks tähtaja seadmist liikmesriikidele riskijuhtimiskavade koostamiseks (ennetamine, 3. valikuvõimalus). Täiendav ELi finantsabi toetaks riskijuhtimiskavade koostamist ja miinimumstandardite täitmist, koolitusvõrgustikku ja muid meetmeid (valmisolek, 2. valikuvõimalus).

Et saada meetmete toetamiseks täiendavaid rahalisi vahendeid, tuleks kodanikukaitse rahastamisvahendisse teha asjakohased muudatused.

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Komisjon hindab ja kontrollib õigusakti rakendamist mitte varem kui kolm aastat pärast selle jõustumist, muu hulgas järelevalve kaudu saadud sellise teabe alusel nagu tulemusnäitajad ja võrdlustasemed, näiteks reageerimisajad ja valmisolekumeetmed.